

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi puolustusvoimista annetun lain 37 §:n, Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 16 §:n ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 10 ja 26 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi puolustusvoimista annettua lakia siten, että Puolustusvoimien sotilasvirkaan voitaisiin nimittää vain henkilö, jolla ei ole sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslaisissa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Puolustusvoimissa.

Maanpuolustuskorkeakoulusta annettua lakia muutettaisiin siten, että upseerin virkaan johtaviin opintoihin edellytettäisiin, että valittavalla henkilöllä ei ole sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslaisissa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksessa

Vastaavat muutokset tehtäisiin Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin Rajavartiolaitoksen sotilasviran ja rajavartijan peruskurssille valittavien opiskelijoiden osalta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2019 aikana. Siirtymäsäännöksissä säädettäisiin sotilasvirkaan nimitetystä tai upseerin virkaan tai rajavartijan peruskurssille opiskelemaan valitusta, opintoja suorittavasta tai opinnot suorittaneesta. Heihin sovellettaisiin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
Virkojen yleiset kelpoisuusvaatimukset ja nimitysperusteet.....	3
Valtion virkamieslainsäädäntö ja sen soveltamiskäytäntö.....	4
Virkamiesten nimittäminen.....	5
Turvallisuusselvityslaki.....	5
Kansalaisuus ja sitä koskevat säännökset.....	7
Puolustusvoimia ja Rajavartiolaistosta koskeva erityislainsäädäntö.....	7
Sotilasviran kelpoisuusvaatimukset.....	8
Sotilasvirkaan nimittämistä koskeva sääntely.....	8
2.2 Käytäntö.....	9
2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	10
Lainsäädäntö eräissä maissa.....	12
2.4 Nykytilan arviointi.....	13
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	14
3.1 Tavoitteet.....	14
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	14
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	14
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	15
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	15
5 ASIAN VALMISTELU.....	15
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	15
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen sekä lopullisen hallituksen esityksen muoto.....	15
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	19
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	19
1.1 Laki puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta.....	19
1.2 Laki Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain muuttamisesta.....	20
1.3 Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain muuttamisesta.....	21
2 VOIMAANTULO.....	21
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	22
LAKIEHDOTUKSET.....	25
Laki puolustusvoimista annetun lain 37 §:n muuttamisesta.....	25
Laki Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 16 §:n muuttamisesta.....	26
Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 10 ja 26 §:n muuttamisesta.....	28
LIITTEET.....	30
RINNAKKAISTEKSTIT.....	30
Lakipuolustusvoimista annetun lain muuttamisesta.....	30
Laki Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain muuttamisesta.....	32
Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 10 ja 26 §:n muuttamisesta.....	34

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Puolustushallinnossa on noussut esille sellaisten henkilöiden ulkomaansidonnaisuuksien, kuten kansalaisuuden tai kansalaisuuksien, merkitys, jotka tehtävissään pääsevät kansallisen turvallisuuden kannalta kriittisiin tietoihin ja jotka toimillaan voivat aiheuttaa vahinkoa kansalliseen turvallisuudelle. Merkitys korostuu sotilasviroissa, koska näissä viroissa palvelevat pääsevät tai heillä on mahdollisuus päästä kansallisen turvallisuuden kannalta kriittisimpiin aineistoihin. Näissä viroissa on myös mahdollisuus toimia siten, että valtion ulkoinen turvallisuus vaarantuu vakavasti.

Puolustusvoimille laissa säädetyistä, etenkin Suomen sotilaalliseen puolustamiseen kuuluvista tehtävistä johtuu, että Puolustusvoimien sotilasvirkaan nimitettävän henkilön ehdottomalle lojaalisuudelle Suomen valtiota kohtaan on asetettava erityisen korkeat vaatimukset. Puolustusvoimien sotilasviroissa ehdotonta lojaalisuutta Suomen valtiota kohtaan on tarkasteltava poikkeusolojen (sodan ajan) tehtävien ja sijoitusten kannalta eikä pelkästään normaaliajan (rauhan ajan) tehtävien kannalta. Puolustusvoimien virat ovat viraston yhteisiä virkoja, minkä vuoksi suuri osa henkilöstön tehtävistä muuttuu ilman, että henkilöitä nimitetään uusiin virkoihin. Puolustusvoimien sotilasvirassa palvelevien työnkuva voi muuttua ajan kuluessa paljonkin siitä, mitä se on virkaan nimitettäessä. Virkanimitystä tehtäessä ei voida sulkea pois sitä, että henkilön on kyettävä henkilöstöressurssien ja osaamisen varmistamiseksi toimimaan virkasuhteen aikana normaalioloissakin tehtävissä, joissa on erityisesti otettava huomioon kansalliseen turvallisuuteen liittyvät näkökohdat. Tämä koskee sekä johtotehtäviä että käytännön virkatehtäviä. Lisäksi Puolustusvoimien sotilasvirassa palveleva on sijoitettu poikkeusolojen edellyttämään tehtävään, jossa ehdoton lojaalisuusvaatimus Suomen valtiota kohtaan on poikkeuksen edellytys.

Samat edellytykset koskevat myös Rajavartiolaitoksen sotilasvirkoja.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa (kohta 11) on todettu, että hallitus tarkentaa kaksoiskansalaisuuteen liittyvää lainsäädäntöä. Valmistelun yhteydessä kiinnitetään huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Myös valtioneuvoston puolustusselonteon (valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2017) mukaan kaksoiskansalaisten asemaa koskevaa lainsäädäntöä uudistetaan.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Virkojen yleiset kelpoisuusvaatimukset ja nimitysperusteet

Perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Säännös liittyy siihen, että perustuslain tasolla ei enää luetella erikseen virkoja ja tehtäviä, joihin voidaan nimittää tai valita vain Suomen kansalainen. Esitöissä todetaan 125 §:n sisältävän valtuussäännöksen, jonka nojalla Suomen kansalaisuus voitaisiin säätää julkisen viran tai tehtävän kelpoisuusvaatimukseksi. Kansalaisuusvaatimuksesta tulee säätää lailla. Sanonnalla "määrätty" julkinen virka tai tehtävä ilmaistaan periaate, jonka mukaan kansalaisuusvaatimuksia tulisi asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä (HE 1/1998 vp). Perustuslakia säädettäessä Suomen lainsäädännössä ei

HE 252/2018 vp

ollut säädetty kaksoiskansalaisuudesta eli 125 §:n 1 momentti tarkoitti yksinomaan Suomen kansalaisuutta.

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Taidolla tarkoitetaan lähinnä koulutuksen tai työkokemuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja. Kyvyllä viitataan yleisesti tuloksellisen työskentelyn edellyttämiin henkilön ominaisuuksiin, kuten luontaiseen lahjakkuuteen, järjestelykykyyn, aloitteellisuuteen ja muihin vastaaviin tehtävien hoitamisen kannalta tarpeellisiin kykyihin. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä. Sanalla kansalaiskunto ei viitata Suomen kansalaisuuteen. Nimitysperusteita on tulkittava yhteydessä asianomaisten viran yleisiin ja erityisiin kelpoisuusvaatimuksiin, joihin liittyen on otettava huomioon myös viran nimi ja tehtäväpiiri sekä virkaan kuuluvat konkreettiset työtehtävät. (HE 1/1998 vp).

Valtion virkamieslainsäädäntö ja sen soveltamiskäytäntö

Virkamieheksi nimittämisen perusteista on aina säädetty Suomessa perustuslain tasolla, ensin vuoden 1919 Hallitusmuodossa ja sen kumoamisen jälkeen Suomen perustuslaissa.

Valtion virkamieslakia (750/1994) muutettiin perustuslain voimaantulon yhteydessä siten, että virkamieslakiin otettiin hallitusmuodon kelpoisuusvaatimuksia koskevaa säännöstä vastaava säännös. Virkoja, joihin vaaditaan Suomen kansalaisuus, olivat oikeuskanslerin, apulaisoikeuskanslerin, tuomarin ja puolustusvoimain komentajan virat. Tämän lisäksi virkamieslakiin otettiin asianomaisten viranomaisten esityksestä aiemmin valtioneuvoston päätöksen tasolla olleita virkoja, joihin edellytettiin Suomen kansalaisuutta (HE 189/1999 vp). Suomen kansalaisuutta edellyttävien virkojen piiriä laajennettiin samalla muutamalla viralla.

Valtion virkamieslain 7 §:n 1 momentin 7 ja 8 kohdan mukaan puolustusministeriön ja Puolustusvoimien sekä Rajavartiolaitoksen virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Säännös ei estä sitä, että henkilöllä olisi myös jonkin toisen valtion kansalaisuus.

Valtion virkamiesten kelpoisuusvaatimukset eivät olleet erityisesti esillä voimassa olevaa kansalaisuuslakia (359/2003) valmisteltaessa. Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 235/2002 vp) on kuitenkin joitakin mainintoja asiasta. Esityksen perusteluissa todetaan, että ”turvallisuusnäkökohdista monikansalaisuutta saatetaan pitää ongelmallisena valtion kannalta, koska monikansalaisuuden voidaan ajatella johtavan lojaalisuuteen useammalle kuin yhdelle valtiolle” (HE 235/2002 vp, s. 10).

Edelleen hallituksen esityksen mukaan siitä on lausuntokierroksen yhteydessä esitetty seuraavia näkemyksiä: Monikansalaisuuden hyväksyminen vaikuttaisi annettujen lausuntojen perusteella kielteisesti yhteiskunnan turvallisuuteen. Järjestäytyneen kansainvälisen rikollisuuden valvonta ja Suomeen kohdistuvan laittoman tiedustelutoiminnan torjuminen vaikeutuisivat ja mahdollisuus ulkopuoliseen vaikuttamiseen Suomen asioihin vähemmistöjen kautta tulisi mahdolliseksi. Lojaalisuutta edellyttävien tehtävien kannalta arvioituna monikansalaisuuden hyväksyminen olisi kielteistä, koska se mahdollistaisi pääsyn yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeisiin tehtäviin. Monikansalaisuuden hyväksyminen saattaisi lisätä muutospaineita virkamieslainsäädäntöön. (HE 235/2002 vp, s. 27).

Virkamieslakiin lisättiin kuitenkin vuoden 2015 alussa voimaan tulleen turvallisuusselvityslain (726/2014) säätämisen yhteydessä uusi 8 c § (735/2014). Tämän säännöksen mukaan virkaan nimittämisen edellytyksenä on, jos niin valtioneuvoston asetuksella säädetään, että virkaan nimitettävä on saanut turvallisuusselvityslaisissa tarkoitetun henkilöturvallisuusselvitysto-

distuksen. Saman pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää 1 momentissa tarkoitettusta henkilöturvallisuusselvitystodistusta koskevasta vaatimuksesta, jos virkaan nimitettävällä on oikeus muutoin kuin satunnaisesti käsitellä suojaustasoihin I tai II luokiteltuja asiakirjoja tai jos hänen on muutoin tarkoitus toimia tehtävässä, jossa sen luonteen vuoksi edellytetään erityistä luotettavuutta. Hallituksen esityksen (HE 57/2013 vp) perusteissa todetaan, että säännös liittyy tarpeeseen asteittain tehostaa henkilöturvallisuutta valtionhallinnossa.

Vuoden 2018 alusta lukien virkamieslain muutoksella kansalaisuusvaatimus laajeni kosemaan myös sellaisia laissa määriteltyjä virkoja, joihin kuuluu valmius- tai varautumistehtäviä tai joiden tehtäviin kuuluu muutoin kuin satunnaisesti käsitellä salassa pidettäviä suojaustasoihin I tai II kuuluviksi luokiteltuja asiakirjoja.

Edelleen viranomaisen on vuoden 2018 alusta lukien kaikkia virkoja koskevassa nimitysharkinnassa otettava huomioon nimitettävän tai tehtävään määrättävän nuhteettomuus. Viranomaisen on myös varmistettava, ettei nimitettävällä ole virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavia sidonnaisuuksia ja että hänellä on edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja luotettavasti. Viranomaisen velvollisuuksien laajuuteen vaikuttavat täytettävänä olevan viran tai tehtävän luonne, nimitettävänä olevan henkilön aikaisemmat palvelusuhteet valtioon ja niiden hoitamisen asianmukaisuus sekä viranomaisen käytettävissä olevat keinot nimitettävän taustan selvittämiseksi.

Virkamiesten nimittäminen

Valtion virkamiesten nimittämistä koskevat perussäännökset ovat perustuslaissa, valtion virkamieslaissa ja valtion virkamiesasetuksessa (971/1994).

Perustuslain yleiset nimitysperusteet taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto ohjaavat nimitysharkintaa. Ne muodostavat vähimmäisvaatimuksen kaikkiin virkoihin nimitettäessä. Lisäksi nimitysperusteita soveltaen harkitaan, kuka kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista on ansioitunein ja soveltuvin nimitettäväksi virkaan, jos hakijoita on useampi kuin yksi. Harkinnassa arvioidaan erityisesti sitä, kenellä arvioidaan olevan parhaat edellytykset viran tehtävien menestykselliseen hoitamiseen ja kuka on soveltuvin tehtävään.

Virkamiesten valinnassa nimittävän viranomaisen on osoitettava, että se on kerättyjen tietojen perusteella valinnut avoinna olevaan tehtävään perustuslain nimitysperusteiden mukaisesti arvioituna ansioituneimman hakijan. Haastattelu-, henkilöarviointi- ja turvallisuusselvitysvaihe ovat keskeisiä tietojen keräämisen kannalta. Viranomaisella on oltava riittävä ja olennainen tieto voidakseen arvioida, kuka hakijoista on pätevin ja soveltuvin tehtävään. Kansalaisuusvaatimusta koskeva kysymys on yksi selvitettävä asia nimittämismenettelyssä silloin, kun virkaan voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Jos viran tehtävät edellyttävät esimerkiksi kansallisen turvallisuuden tai maanpuolustuksen kannalta erityisiä vaatimuksia, näiden vaatimusten täyttymistä arvioidaan osana tavanomaista valintamenettelyä ja nimitysharkintaa.

Turvallisuusselvityslaki

Turvallisuusselvityslain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on parantaa mahdollisuuksia ennakolta ehkäistä toimintaa, joka voi vahingoittaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta, Suomen kansainvälisiä suhteita, yleistä turvallisuutta tai muuta niihin verrattavaa yleistä etua taikka erittäin merkittävää yksityistä taloudellista etua taikka edellä tarkoitettujen etujen suojaamiseksi toteutettavia turvallisuusjärjestelyjä.

Turvallisuusselvitysmenettely voi koskea sekä henkilöitä (henkilöturvallisuusselvitys) tai yrityksiä (yritysturvallisuusselvitys). Turvallisuusselvityksen laatii Suojelupoliisi ja Puolustusvoimien tehtäviin hakeutuvista Pääesikunta.

Henkilöturvallisuusselvityksen laatimista hakee tavallisimmin viranomainen tai yritys, joka on valitsemassa henkilöä palvelussuhteeseen. Turvallisuusselvitys ei muodollisesti sido hakijaa eikä tämän nimitysharkintaa.

Henkilöturvallisuusselvitys voidaan laatia myös jo palvelussuhteessa olevasta tai henkilöstä, jota ollaan valitsemassa viranomaisen toimeksiannosta suoritettavaa tehtävää varten taikka henkilöstä, joka on sellaisen yrityksen palveluksessa, jolle viranomainen on antamassa toimeksiantotehtävää. Näiden lisäksi henkilöturvallisuusselvitys voidaan laatia yrityksen vastuuhenkilöstä osana yritysturvallisuusselvitystä.

Henkilöturvallisuusselvityksen laatimisen yleisenä edellytyksenä on, että hakija on rajoittanut teknisin ja muin toimenpitein pääsyä suojattaviin tietoihin sekä huolehtinut toimitilojen ja tietojärjestelmien suojaamisesta ja ryhtynyt muihin asianmukaisiin toimenpiteisiin tietoturvallisuuden sekä muiden turvallisuusjärjestelyjen toteuttamiseksi.

Turvallisuusselvityslain 1.1.2018 voimaan tulleen muutoksen myötä henkilön ulkomaansidonnaisuuksia koskeva selvitys voidaan osana henkilöturvallisuusselvitystä laatia henkilöstä, jota ollaan valitsemassa valtion turvallisuuden ja muiden kansallisten etujen suojan kannalta keskeisimpiin virkoihin ja tehtäviin. Ulkomaansidonnaisuudet voidaan selvittää myös henkilöistä, joita ollaan valitsemassa laissa määriteltyihin valtionhallinnon turvallisuusalan tehtäviin tähtäävään koulutukseen tai koulutukseen, jonka tarkoituksena on valmentaa henkilöitä ulkoasiainhallinnon tehtäviin.

Selvityksen kohteen on annettava turvallisuusselvityslain mukaan toimivaltaiselle viranomaiselle tiedot ulkomaansidonnaisuuksistaan ja niiden muutoksista. Toimivaltainen viranomainen voi tarkastaa tietoja sen lain mukaan käytettävissä olevista rekistereistä, minkä lisäksi tietoja voidaan hankkia myös ulkomaan viranomaiselta tai kansainväliseltä toimielimeltä laissa säädettyin edellytyksin.

Toimivaltaisen viranomaisen on selvityksen kohteen ulkomaansidonnaisuuksien merkitystä selvityksen lopputulosta harkitessaan otettava erityisesti huomioon:

- 1) ulkomaansidonnaisuuksien merkitys selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta;
- 2) ulkomaansidonnaisuuksien luonne, kesto ja jatkuvuus;
- 3) sen todennäköisyys, että ulkomaansidonnaisuus altistaa selvityksen kohteen hyväksikäytölle, painostukselle, lahjomiselle tai muulle epäasialliselle vaikuttamiselle;
- 4) sen todennäköisyys, että ulkomaansidonnaisuus muulla kuin 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla on omiaan vaarantamaan selvityksen kohteen mahdollisuuksia ja kykyä huolehtia selvityksen perusteena olevaan tehtävään kuuluvista velvollisuuksista riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti.

Kansalaisuus ja sitä koskevat säännökset

Monikansalaisuudella (jatkossa ”*kaksoiskansalaisuus*”) tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilö on samanaikaisesti yhtä useamman valtion kansalainen. Henkilöllä voi täten olla kaksi tai useampi kansalaisuus.

Suomi on hyväksynyt kaksoiskansalaisuuden rajoituksetta nykyisessä vuonna 2003 voimaan tulleessa kansalaisuuslaissa (359/2003). Kaksoiskansalaisuus voi syntyä henkilön tahdosta riippumatta, esimerkiksi lapsen saadessa syntyessään vanhempien kansalaisuudet taikka lapsen syntymämaan tai avioliiton perusteella. Suomen kansalaisuuden voi saada myös hakemuksesta tai ilmoituksella (jäljemmästä esimerkkinä entinen Suomen kansalainen, toisen Pohjoismaan kansalainen). Suomea sitova kansalaisuudesta tehty eurooppalainen yleissopimus edellyttää kaksoiskansalaisuuden sallimista silloin, kun lapsi saa useamman kansalaisuuden syntyessään tai kun kansalaisuus saadaan avioliiton kautta. Sopimusvaltio ei saa asettaa toisen valtion kansalaisuudesta vapautumista tai sen menettämistä sopimusvaltion kansalaisuuden saamisen tai säilyttämisen ehdoksi, jos tällainen vapautuminen tai menettäminen ei ole mahdollista tai jos sitä ei voida kohtuudella edellyttää.

Muulle kuin syntyperältään Suomen kansalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus kansalaisuuslaissa säädettyssä menettelyssä. Kansalaisuuden myöntäminen asettaa useita erilaisia edellytyksiä hakijalle ja hänen olosuhteilleen. Nämä liittyvät henkilön asumisaikaan Suomessa, nuhteettomuuteen (muut kuin rikesakot ovat esteenä), toimeentuloon ja kielitaitovaatimuksiin. Henkilölle ei myönnetä lain mukaan Suomen kansalaisuutta, vaikka hän täyttäisi edellä kuvatut edellytykset, jos on perusteltua syytä epäillä, että kansalaistaminen vaarantaa valtion turvallisuutta tai yleistä järjestystä, tai jos kansalaisuuden saamisen pääasiallisena tarkoituksena on hyödyntää Suomen kansalaisuuteen liittyvää etuutta ilman tarkoitusta asettua asumaan Suomeen taikka jos kansalaistaminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella on vastoin valtion etua. Kansalaisuusasian ratkaisua varten voidaan pyytää lausuntoa suojelupoliisilta, keskusrikospoliisilta, Pääesikunnalta ja asianomaiselta sosiaaliviranomaiselta (46 §:n 2 momentti).

Puolustusvoimia ja Rajavartiolaitosta koskeva erityislainsäädäntö

Valtion virkamieslaki on virkamiehiä, heidän asemaansa, oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva yleislaki. Sotilasvirkojen osalta on ollut tarve säätää niistä erityisistä vaatimuksista, joita sotilalta tulee edellyttää Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa. Tämä tarve johtuu normaalin virkamiehen oikeuksista ja velvollisuuksista poikkeavasta asemasta, joka liittyy sotilaan viran hoitamiseen.

Sotilasvirassa olevat virkamiehet ovat sotilaallisen kurin ja järjestyksen ylläpitämiseksi sotilaskurinpitomenettelyn alaisia. Heihin myös sovelletaan rikoslain 45 luvun sotilasrikoksia koskevia erityissäännöksiä. Erityissäännöksiin kuuluu muun muassa luvattomaan poliittiseen toimintaan osallistumisen kriminalisointi. Kriminalisoinnissa on kysymys sotilaiden sitoutumattomuudesta ja puolueettomuudesta ja sitä on käsitelty esimerkiksi hallituksen esityksessä vuodelta 1999 (HE 17/1999 vp). Sen mukaan valtakunnan turvallisuusnäkökohdat sekä Puolustusvoimien tehtävien ja toiminnan erityislaatu edellyttävät, että Puolustusvoimissa kanta-henkilökuntaan kuuluvina palvelevien poliittista osallistumista ja toimintaa täytyy voida rajoittaa.

Sotilaita koskevista erityisistä velvollisuuksista ja vaatimuksista on jatkossakin syytä säätää Puolustusvoimia ja Rajavartiolaitosta koskevissa erityissäännöksissä valtion virkamieslain sijaan.

Sotilasviran kelpoisuusvaatimukset

Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 37 §:n mukaan sen lisäksi, mitä yleisestä kelpoisuudesta valtion virkaan muualla laissa säädetään, Puolustusvoimien virkaan nimitettävältä vaaditaan tehtävien edellyttämää luotettavuutta. Tällä on haluttu korostaa erityistä lojaalisuuden vaatimusta. Puolustusvoimien sotilasvirkaan nimitettävältä vaaditaan myös, että hän on suorittanut Suomen Puolustusvoimissa tai Rajavartiolaitoksessa joko asevelvollisuuden aseellisessa palveluksessa tai naisten vapaaehtoisen asepalveluksen ja että hän on terveydeltään ja fyysiseltä kunnoltaan virkaan sopiva. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä Puolustusvoimien virkojen ja tehtävien erityisistä kelpoisuusvaatimuksista, kuten koulutuksesta, kokemuksesta sekä esimiestehtävässä edellytettävästä johtamistaidosta.

Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain (1121/2008) 16 §:n mukaan upseerin virkaan johdaviin opintoihin otettavalta vaaditaan muun ohella, että henkilö on Suomen kansalainen sekä terveydentilaltaan ja muutoin Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen tehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta sopiva. Maanpuolustuskorkeakoulu pyytää opiskelijoiksi pyrkivistä turvallisuusselvityslain mukaisen turvallisuusselvityksen (19 § 2 mom.).

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 10 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen virkaan nimitettävältä vaaditaan, että hän on Suomen kansalainen ja täyttää valtion virkamieslain 6 ja 8 §:ssä säädettyt valtion viran yleiset kelpoisuusvaatimukset. Lisäksi hänen tulee olla elämäntavoiltaan nuhteeton ja luotettava. Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan nimitettävältä vaaditaan, että hän on suorittanut Suomen puolustusvoimissa tai Rajavartiolaitoksessa joko asevelvollisuuden aseellisessa palveluksessa tai naisten vapaaehtoisen asepalveluksen ja että hän on terveydeltään ja ruumiilliselta kunnoltaan virkaan sopiva.

Sotilasvirkaan nimittämistä koskeva sääntely

Perustuslaissa on upseerien nimittämistä koskeva säännös 128 §:n 2 momentissa, jonka mukaan presidentti nimittää upseerit. Säännös koskee kaikkia upseereita, siis myös Rajavartiolaitoksessa palvelevia.

Upseerin virkoja ovat puolustusvoimista annetun valtioneuvoston asetuksen (1319/2007) 7 §:n 3 momentin mukaan puolustusvoimain komentajan virka, pääesikunnan päällikön virka, kenraalin, amiraalin, everstin, kommodorin, upseerin, määräaikaisen nuoremman upseerin, sotilasprofessorin ja apulaissotilasprofessorin virat.

Tasavallan presidentti nimittää virkaan ja määrää tehtävään puolustusvoimista annetun lain 38 §:n mukaan puolustusvoimain komentajan, pääesikunnan päällikön, kenraalin, amiraalin, puolustusvoimien pääinsinööriin, puolustusvoimien ylilääkärin ja kenttäpiispan. Presidentti tekee nimittämistä ja tehtävään määräämistä koskevan päätöksen valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Presidentti päättää sotilaallisena nimitysasiana muun kuin edellä tarkoitetun upseerin, sotilasprofessorin ja apulaissotilasprofessorin nimittämisestä ja upseerin määräämisestä tasavallan presidentin adjutanttin tehtävään. Presidentti tekee päätöksen sotilaallisissa nimitysasioissa puolustusvoimain komentajan esittelystä. Päätöksen varmentaa puolustusvoimain komentaja. Tällaista asiaa presidentille esiteltäessä puolustusministerillä on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

Puolustusvoimista annetun valtioneuvoston asetuksen 15 §:n 2 momentin mukaan sotilasyli-insinööriin, sotilasyllilääkärin, erikoisupseerin, määräaikaisen erikoisupseerin, sotilaspapin ja apulaissotilasprofessorin virkaan nimittää puolustusvoimain komentaja. Määräaikaisen reserviupseerin ja opistoupseerin virkaan nimittää pääesikunta taikka maavoimien, merivoimien, ilmavoimien

mien tai Puolustusvoimien logistiikkalaitoksen esikunta. Muuhun virkaan nimittää joukko-osaston komentaja tai muun sitä vastaavan hallintoyksikön päällikkö.

Nimittämisestä enintään vuoden kestäväan määräaikaiseen virkasuhteeseen päättää joukko-osaston komentaja tai muun sitä vastaavan hallintoyksikön päällikkö. Nimittämisestä virkamieheksi yli vuoden kestäväan määräaikaiseen virkasuhteeseen päättää valtioneuvosto, kun vastaavaan virkaan nimittää tasavallan presidentti ja muiden osalta se viranomainen, joka nimittäisi vastaavaan virkaan.

Sotilasvirat voidaan pääosin täyttää niitä haettavaksi julistamatta.

Tasavallan presidentti nimittää virkaan Rajavartiolaitoksen päällikön, Rajavartiolaitoksen apulaispäällikön sekä kenraalin ja amiraalin. Presidentti tekee päätöksen asiassa valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Muut Rajavartiolaitoksen upseerit presidentti nimittää virkaan sisäministerin esittelystä rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n 2 momentissa säädettyä sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyssä. Muuhun kuin edellä mainittuun Rajavartiolaitoksen virkaan nimittämisestä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Rajavartiolaitoksen sotilasvirat voidaan täyttää niitä haettavaksi julistamatta.

Tasavallan presidentti määrää valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta tehtävään Rajavartiolaitoksen päällikön, rajavartiolaitoksen apulaispäällikön sekä kenraalin ja amiraalin.

Rajavartiolaitoksen muun virkamiehen tehtävään määräämisestä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

2.2 Käytäntö

Suomen lähialueilla jatkuu voimakas muutos ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintaympäristössä. Valtiot ja muut toimijat ovat entistä tiiviimmin yhteydessä toisiinsa ja toisistaan riippuvaisia. Toimintaympäristön muutos on luonut myös uusia uhkia ja epävakautta. Kansainvälinen turvallisuustilanne on eurooppalaisesta näkökulmasta heikentynyt viime vuosien aikana.

Puolustusvoimissa, Rajavartiolaitoksessa ja yleisemminkin kansallisten etujen suojaamisessa on noussut esille sellaisten henkilöiden ulkomaansidonnaisuuksien merkitys, jotka tehtävissään pääsevät kansallisten etujen suojaamisen kannalta kriittisiin tietoihin ja jotka toimillaan voivat aiheuttaa vahinkoa näille eduille.

Ulkomaansidonnaisuuksiin liittyvät riskit voivat johtua esimerkiksi siitä, että henkilöä voidaan painostaa toisen valtion etuja palveleviin toimiin. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun henkilöön vaikutetaan uhkaamalla seurauksista hänen toisessa valtiossa asuvalle läheisilleen. On myös valtioita, joiden kansalaiset ovat kaksoiskansalaisuudesta riippumatta omien lakiansa mukaan veloitettuja auttamaan kyseisen valtion turvallisuusviranomaisia. Kysymys on tällöin useimmiten valtioista, joissa vallitsee epävakaa otot ja jotka eivät ole demokraattisia oikeusvaltioita.

Suojelupoliisi on syksyllä 2016 lausunnossaan hallintovaliokunnalle (VNS 6/2016 ja VNS 5/2016, dnro 343/2016, 27.9.2016) todennut, että Suomea vastaan kohdistuu laajamittaista perinteistä henkilötiedustelua, joka on luonteeltaan pitkäkestoista ja jatkuvaa. Maan väkilukuun suhteutettuna Suomeen pysyvästi sijoitettujen tiedustelu-upseereiden määrä on yksi suurimmista länsimaissa. Ulkomaisen tiedustelun keskeisimpiin päämääriin kuuluvat Suomen politiikan ennakoiminen ja päätöksiin vaikuttaminen. Säännöllisesti on myös havaittu pyrkimyksiä

vaikuttaa yleiseen mielipiteeseen. Tietojen hankintaa ja vaikuttamisyrittäisiä kohdistetaan etenkin päätöksiä valmisteleviin ja niitä toteuttaviin tahoihin. Muita ajankohtaisia tiedusteluprioriteetteja ovat muun muassa Suomen poliittisen johdon ja väestön suhtautuminen Natoon liittymiseen, Suomen EU-politiikka, Suomen tuleva Arktisen neuvoston puheenjohtajuus sekä ihmisoikeuksien noudattamiseen liittyvät kysymykset Suomessa.

Suojelupoliisin lausunnon mukaan tiedustelutorjunnan näkökulmasta merkityksellistä on myös kysymys kaksoiskansalaisuudesta.

Maanpuolustuskorkeakoulussa suoritettavien upseerin virkaan johtavien opintojen osalta ulkomaansidonnaisuudet, kuten toisen valtion kansalaisuus, asettavat haasteita turvallisuuden näkökulmasta jo opintojen aikana, sillä opiskelijoilla on pääsy turvallisuusluokiteltuun tietoon tuolloin mahdollisesti jo hyvin laajassakin mittakaavassa. Näin ollen henkilö, jolla on Suomen valtion kansalaisuuden ohella myös jonkin toisen valtion kansalaisuus tai muita sidonnaisuuksia toiseen valtioon, voi muodostaa riskitekijän kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen kannalta muun muassa edellä mainituista lojaliteettiin ja painostukseen liittyvistä seikoista johtuen.

Kun henkilö, jolla on ulkomaansidonnaisuuksia, toimii jo sotilasvirassa, turvallisuusriskien arvioinnin kannalta merkityksellistä on erityisesti se, millaisessa tehtävässä kyseinen henkilö palvelee. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että henkilön edetessä sotilasuralla, hän saa tietoonsa ja käsittelee yhä enemmän sellaista turvallisuusluokiteltua tietoa, jolla on keskeistä merkitystä kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen kannalta.

Oikeusministeriön yhteydessä toimiva arviointikriteerilautakunta on 2.2.2018 julkaissut turvallisuus selvityslain soveltamista koskevan tulkintasuosituksen, joka koskee ulkomaansidonnaisuuksien arviointiperusteita turvallisuus selvitysmenettelyssä (Ulkomaansidonnaisuuksien arviointi henkilöturvallisuus selvityksissä, Arviointikriteerilautakunnan tulkintasuosituksia 2/2017). Ulkomaansidonnaisuuksia voidaan 1.1.2018 voimaan tulleen turvallisuus selvityslain muutoksen jälkeen selvittää osana henkilöturvallisuus selvitystä henkilöistä, joita ollaan valitsemassa turvallisuus etujen suojan kannalta keskeisiin tehtäviin. Ulkomaansidonnaisuuksilla tarkoitetaan tietoa selvityksen kohteen sidonnaisuuksista toiseen valtioon, sen kansalaisiin tai yhteisöihin. Turvallisuus selvitysmenettelyssä selvitetään ja arvioidaan, onko henkilöllä sellaisia ulkomaansidonnaisuuksia, jotka voivat vaikuttaa hänen mahdollisuuksiinsa ja kykyynsä hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti. Arvioinnissa on lain mukaan erityisesti otettava huomioon selvityksen perusteena oleva tehtävä sekä ulkomaansidonnaisuuksien luonne, kesto ja jatkuvuus. Tietojen perusteella arvioidaan todennäköisyyttä sille, voiko sidonnaisuus muodostaa turvallisuus riskin esimerkiksi altistamalla henkilön epäasialliselle vaikuttamiselle tai muutoin vaarantamalla henkilön kykyä toimia luotettavasti. Lautakunnan suosituksessa arvioidaan erilaisten ulkomaansidonnaisuuksien merkitystä eri tilanteissa sekä korostetaan ulkomaansidonnaisuuksien erittelyä ja niiden tapauskohtaista kokonaisharkintaa turvallisuus selvityksessä. Lautakunnan tulkintasuositusten lisäksi julkaisuun on kirjattu yleistä informaatiota ulkomaansidonnaisuuksiin liittyvien riskien havainnollistamiseksi ja ymmärtämiseksi sekä niiden suhteuttamiseksi henkilön olosuhteisiin ja taustaan luotettavuuden arvioinnissa.

2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Tässä luvussa käsitellään kansainvälistä kehitystä ja ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntöä suhteessa erityisesti toisen maan kansalaisuuden huomioon ottamiseen virkanimityksissä.

HE 252/2018 vp

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 20 artiklan mukaan otetaan käyttöön unionin kansalaisuus. Unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Unionin kansalaisuus täydentää mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta.

Euroopan unionin kansalaisiin sovelletaan asetusta työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella (EU) N:o 492/2011.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 45 artiklan 4 kohdan mukaisesti työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ei sovelleta julkishallinnon palvelussuhteisiin. Unionin tuomioistuimien on kuitenkin tulkinnut tätä poikkeusta rajoittavasti. Sen mukaan vain ne julkishallinnon virat, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä ja vastuuta kyseisen valtion yleisen edun, esimerkiksi valtion sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden, turvaamisesta, voidaan varata pelkästään oman maan kansalaisille. Edellä mainittuja perusteita on arvioitava tapauskohtaisesti ja otettava huomioon työtehtävien luonne ja toimeen kuuluva vastuu.

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (jäljempänä KP-sopimus, SopS 8/1976) 25 artiklan c) -kohdan mukaan jokaisella kansalaisella tulee olla oikeus ja mahdollisuus ilman minkäänlaisia yleissopimuksen 2 artiklassa mainittua erottelua ja ilman kohtuuttomia rajoituksia päästä periaatteessa yhdenvertaisina maansa julkisiin virkoihin.

KP-sopimuksen täytäntöönpanoa valvovan ihmisoikeuskomitean (KP-komitea) hyväksymässä, yllä mainittua 25 artiklaa koskevassa yleiskommentissa nro. 25 todetaan yhdenvertaisuuden periaatteen edellyttävän, että virkaan tai virkasuhteeseen nimittämiseen liittyvien kriteerien ja menettelyjen on oltava avoimia ja kohtuullisia. Yleiskommentissa todetaan edelleen, että yhdenvertaisuuteen ja henkilökohtaisiin ansioihin perustuva nimittämiskäytäntö sekä varma ja vakaa virkakausi takaavat viranhaltijoiden itsenäisyyden ja vapauden poliittiselta häirinnältä ja painostukselta.

KP-sopimuksen 2 artiklan 1 kappale puolestaan velvoittaa jokaisen sopimusvaltion kunnioittamaan ja takaamaan jokaiselle alueellaan olevalle ja oikeuspiiriinsä kuuluvalla yksilöllä yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet ilman minkäänlaista rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan mukaan sopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.

Kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen (93/2008) johdantokappaleen mukaan kansalaisuutta koskevissa asioissa tulisi ottaa huomioon sekä valtioiden että yksilöiden oikeudet edut. Sopimuksen mukaan kutakin sopimusvaltiota ohjaa sen kansalaisten syrjinnän kiellon periaate riippumatta siitä, ovatko nämä valtion kansalaisia syntymän perusteella, vai ovatko he saaneet valtion kansalaisuuden myöhemmin.

Kansainvälisten sopimusvelvoitteiden valossa kaksoiskansalaisuuden kieltö näyttäytyy jossain määrin ongelmallisena. On kuitenkin huomattava, että on EU-valtioitakin, joissa kansalaisuuden saadakseen on luovuttava toisesta kansalaisuudesta. Täysin torjuvasti kieltoon ei siis suh-tauduta.

Lainsäädäntö eräissä maissa

Ruotsi

Ruotsissa monikansalaisuus on ollut mahdollista vuodesta 2001. Tietyissä julkisissa viroissa kuten sotilaallisissa tehtävissä vaaditaan Ruotsin kansalaisuutta. Muut kansalaisuudet eivät estä virkaan nimittämistä, jos henkilö on myös Ruotsin kansalainen.

Norja

Norjan kansalaisuuslain lähtökohtana on kaksoiskansalaisuuden välttäminen. Norjan kansalaisuuslain mukaan Norjan kansalaisuutta hakevan henkilön tulisi luopua muun maan kansalaisuudesta ennen kuin hakemus hyväksytään. Jos toisen maan kansalaisuudesta ei voi luopua ennen kuin Norjan kansalaisuus on myönnetty, tulisi todisteet toisen maan kansalaisuuden luopumisesta toimittaa vuoden sisällä siitä, kun Norjan kansalaisuus myönnettiin henkilölle. Pääsäännöstä voidaan kuitenkin poiketa, jos toisen maan kansalaisuudesta luopuminen oikeudellisista tai käytännön syistä on mahdotonta tai jos kansalaisuudesta luopumisen vaatimus muista syistä katsottaisiin kohtuuttomaksi. On siis mahdollista, että Norjan kansalaisella on kaksoiskansalaisuus, vaikka pääsäännön mukaan vain yksi kansalaisuus on lähtökohta.

Norjassa on vuonna 2016 annettu uusi puolustuslaki, joka on tullut voimaan 1.7.2017. Uudessa laissa on oma lukunsa sotilashenkilökunnan nimittämisen edellytyksistä. Sotilashenkilökunnan tulee olla Norjan kansalaisia, mutta tästä voidaan kuitenkin poiketa ministeriön asetuksella. Norjan puolustuslaki mahdollistaa muiden maiden kansalaisten osallistumisen kansainvälisiin operaatioihin kansainvälisen oikeuden ja kyseessä olevan henkilön kotimaan lainsäädännön asettamien rajoitusten puitteissa. Sotilashenkilökunnan osalta ei erikseen säädetä kaksoiskansalaisuudesta.

Tanska

Tanskan kansalaisuuslainsäädäntöä muutettiin 1.9.2015 alkaen siten, että kaksoiskansalaisuus on Tanskassa hyväksyttyä. Tanskan kansalaisuudesta ei tarvitse enää luopua, kun hakee toisen maan kansalaisuutta. Samoin muun maan kansalainen voi hakea Tanskan kansalaisuutta ilman että hän luopuu aikaisemmasta kansalaisuudestaan. On kuitenkin mahdollista, että toisen maan lainsäädäntö estää kaksoiskansalaisuuden.

Tanskan perustuslain mukaan virkamiehen tulee olla Tanskan kansalainen. Tanskan virkamieslain mukaan kansalaisuusvaatimuksesta voidaan poiketa määräaikaisten virkasuhteiden kohdalla. Puolustushenkilökunnasta säädetään omassa laissa tarkemmin. Erityisiä kansalaisuusvaatimuksia tuossa laissa ei ole.

Viro

Viron lainsäädäntö ei hyväksy monikansalaisuutta. Henkilö voi saada Viron kansalaisuuden vain, jos hän pystyy osoittamaan, että on vapautunut aiemmista kansalaisuuksistaan. On kuitenkin mahdollista, että henkilöllä on muitakin kansalaisuuksia kuin Viron kansalaisuus. Tällaiset tapaukset liittyvät tilanteisiin, joissa vastasyntynyt saa Viron kansalaisuuden Viron lainsäädännön perusteella ja samalla jonkin toisen maan kansalaisuuden asianomaisen maan lainsäädännön perusteella. Jos henkilö ei luovu täysi-ikäiseksi tultuaan muista kansalaisuuksistaan, hän on automaattisesti monikansalainen, koska Viron lainsäädäntö estää Viron kansalaisuuden peruuttamisen tällaisessa tilanteessa. Sen sijaan Viron lainsäädäntö mahdollistaa kan-

salaisuuden peruuttamisen tilanteessa, joissa henkilö on saanut hakemuksesta Viron kansalaisuuden ja hän saa myöhemmin jonkin muun maan kansalaisuuden.

Tiettyihin julkisiin virkoihin edellytetään Virossa maan kansalaisuutta. Erikseen ei ole säädetty monikansalaisuustilanteista.

Saksa

Saksassa monikansalaisuus on mahdollista, mutta sen edellytykset on säännelty tarkasti. Virkamiesten on oltava Saksan kansalaisia. Euroopan unionin kansalaisella on lähtökohtaisesti samat oikeudet tulla nimitetyksi julkiseen virkaan kuin Saksan kansalaisella. Tähän perussääntöön on kuitenkin poikkeus. Tiettyihin virkoihin voidaan nimetä vain Saksan kansalainen, jos tehtävän laatu sitä edellyttää. Se, että henkilöllä on muitakin kansalaisuuksia kuin Saksan, ei ole nimittämisen esteenä.

2.4 Nykytilan arviointi

Sotilaallisissa tehtävissä toimiminen voi aiheuttaa vakavia lojaliteetti- ja eturistiriitaongelmia sellaisen henkilön kohdalla, joka omaa vahvat siteet kahteen eri valtioon samanaikaisesti esimerkiksi kansalaisuuksiensa vuoksi tai muutoin. Joissain valtioissa lainsäädäntö voi velvoittaa kansalaisia toimimaan tietyllä tavalla kansallisen edun nimissä ulkomailla oleskellessaan riippumatta toisen valtion kansalaisuudesta. Kaksoiskansalainen voi joutua tilanteeseen, jossa hänen toisessa kotimaassaan ei hyväksytä kaksoiskansalaisuutta eikä Suomen kansalaisuuden tuomille velvoitteille ja oikeuksille anneta merkitystä, vaan häneen voidaan kohdistaa jopa rangaistuksia, jollei hän toimi toisen kansalaisuuden tuomien velvoitteiden mukaisesti. Edellä kuvatunlainen tilanne siis luo jo itsessään sotilaan ammatissa sellaisen turvallisuusrisikin, johon valtio ei voi olla reagoimatta. Näin kyse on lopulta valtioiden välisestä ristiriidasta eikä yksittäisen henkilön luotettavuuteen liittyvästä asiasta tai sen kyseenalaistamisesta.

Suomessa on valmisteltu lainsäädännön uudistuksia, jotka vastaavat osittain samoihin tarpeisiin kuin tällä esityksellä on. Vuoden 2015 alussa voimaan tulleella turvallisuuspalvelulainlailla pyritään ennakolta estämään toimintaa, joka voi vahingoittaa kansallista turvallisuutta, maanpuolustusta, Suomen kansainvälisiä suhteita, yleistä turvallisuutta tai muuta niihin verrattavaa yleistä etua taikka erittäin merkittävää yksityistä taloudellista etua taikka edellä tarkoitettujen etujen suojaamiseksi toteutettavia turvallisuusjärjestelyjä.

Vuonna 2016 oli lausuntokierroksella esitys valtion virkamieslain muuttamisesta, jonka mukaan valtionhallinnon tiettyihin virkoihin olisi edellytetty, että nimitettävällä henkilöllä on vain Suomen kansalaisuus. Ehdotukseen sisältyi erivapaus sääntely. Kyseinen esitys ei edennyt tässä kuvatun sisältöisenä vaan valmistelussa päädyttiin ehdottamaan tarkennuksia turvallisuuspalvelulainlainsäädäntöön ulkomaansidonnaisuuksien osalta ja sitä kautta myös virkamieslainsäädäntöön. Samalla ehdotettiin tarkennuksia muun muassa Maanpuolustuskorkeakoulun valintakriteereihin upseerin virkaan tähtäävien opintojen osalta. Muutoksia on tarkemmin kuvattu edellä luvussa 2.1.

Turvallisuuspalvelulainlainsäädännön kehittäminen on ollut perusteltua ja tukenut osaltaan samoja tavoitteita, joihin käsillä olevassa esityksessäkin pyritään. Kansallisten etujen suojaaminen edellyttää erilaisia toimenpiteitä, jotka voivat täydentää toisiaan. Tässä esityksessä ehdotettavat muutokset sisältyvät Puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta ja Maanpuolustuskorkeakoulua koskeviin lakeihin ja muodostavat yhden osan kokonaisuudesta. Sotilasvirkojen virkarakenteen erityisluonne, sotilasvirassa palvelevien tehtävien luonne, urakierto ja muut tässä esityk-

sessä tarkemmin kuvatut sotilasviran erityispiirteet edellyttävät, että sotilasvirkojen osalta vielä erityisesti säädetään, että Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen sotilasvirkoihin nimitettävillä henkilöillä sekä upseerin virkaan johtaviin opintoihin tai rajavartijan peruskurssille valittavilla henkilöillä ei tule olla sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslain (726/2014) 3 §:n 1 momentin 9 a kohdassa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen virassa.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on ennakolta estää uhkia, joita voi liittyä siihen, että valtion yleisen edun kannalta tärkeisiin Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen sotilasvirkoihin nimitettäisiin henkilöitä, joilla on sellainen toisen valtion kansalaisuus tai muu turvallisuusselvityslain tarkoitettu ulkomaansidonnaisuus, joka voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Puolustusvoimien virassa. Tavoitteena on parantaa kansallista turvallisuutta ja maanpuolustusta.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Puolustusvoimista annettua lakia muutettaisiin siten, että Puolustusvoimien sotilasvirkaan voitaisiin nimittää vain henkilö, jolla ei ole sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslain 3 §:n 1 momentin 9 a kohdassa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Puolustusvoimien virassa.

Maanpuolustuskorkeakoulusta annettua lakia muutettaisiin siten, että upseerin virkaan johtaviin opintoihin edellytettäisiin, että valittavalla henkilöllä ei ole sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslain 3 §:n 1 momentin 9 a kohdassa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen virassa.

Vastaavat muutokset tehtäisiin Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin Rajavartiolaitoksen sotilasvirkojen ja rajavartijan peruskurssille valittavien opiskelijoiden osalta.

Muutoksilla säädettäisiin viranhoitoa vaarantavien ulkomaansidonnaisuuksien kieltö osaksi sotilasviran ja upseerin virkaan johtaviin opintoihin valittavien ja rajavartijan peruskurssin kelpoisuusvaatimuksia. Arvioinnissa olisi otettava huomioon esimerkiksi selvityksen perusteena oleva tehtävä, ulkomaansidonnaisuuksien luonne, kesto ja jatkuvuus, joiden perusteella arvioidaan ulkomaansidonnaisuuksista aiheutuvaa turvallisuusriskiä. Kysymys olisi tapauskohtaisesta kokonaisharkinnasta.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotus ulkomaansidonnaisuuksien, kuten kaksoiskansalaisuuden, selvittämisestä osana virantäyttöä silloin, kun henkilöä ollaan valitsemassa sotilasvirkaan, merkitsee lisävaihetta nykyiseen rekrytointiprosessiin. Sama koskee upseerin virkaan johtavien opintojen opiskelijavalintaa ja rajavartijan peruskurssille valitsemista. Laki tulee kuitenkin koskemaan vain sen voimaantumisen jälkeen tehtäviä nimityksiä ja opiskelijoiden valitsemista. Selvitys saataisiin etupäässä turvallisuusselvitysmenettelyn kautta, jota käytetään virantäytöissä ja opiskelijavalinnoissa jo nyt. Menettely ei todennäköisesti lisää työmäärää merkittävästi. Voidaan arvioida, että esityksen taloudelliset vaikutukset ovat vähäiset. Muutokset voidaan toteuttaa nykyisten valtion määrärahojen puitteissa.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Uudistus voi vaikuttaa jossain määrin nimitysten valmisteluun ja niihin kuluvaan työpanokseen ja aikaan. Sama koskee opiskelijavalintojen valmistelua.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Puolustusministeriö asetti 1.2.2017 hankkeen, jonka tehtävänä oli valmistella tarvittavat ehdotukset lainsäädäntömuutoksista, jotka ovat tarpeen Suomen kansallisen turvallisuuden parantamiseksi puolustusvoimien sotilasvirkoihin nimitettäessä ja upseerin virkaan johtaviin opintoihin valittaessa. Hanke toteutettiin virkatyönä ja sen toimikausi oli 6.2. - 31.8.2017. Asettamis päätöksen mukaisesti hankkeen aikana käytiin tarvittavat neuvottelut keskeisten ministeriöiden ja muiden keskeisten tahojen kanssa.

Asiaa on käsitelty ja Puolustusvoimien henkilöstöjärjestöjä on kuultu lakiehdotuksista Puolustushallinnon henkilöstöpoliittisessa yhteistoiminta-aiheisessa 23 päivänä toukokuuta 2017.

Sisäministeriö asetti asiassa oman lainsäädäntöhankkeen samanaikaisesti puolustusministeriön kanssa 1.2.2017. Tarkoituksena oli valmistella vastaavan sisältöiset hallituksen esitykset yhdessä puolustusministeriön kanssa ja antaa ne yhdessä eduskunnalle. Valmistelu toteutettiin tämän mukaisesti ja hallituksen esitykset lähetettiin lausunnolle samanaikaisesti. Laaditut hallituksen esitykset vastasivat sisällöllisesti toisiaan.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen sekä lopullisen hallituksen esityksen muoto

Hallituksen esitysluonnos laadittiin alun perin sellaiseksi, että sen mukaan Puolustusvoimien sotilasvirkaan voitaisiin valita vain Suomen kansalainen, jolla ei ole muun valtion kansalaisuutta. Säännökseen liittyisi mahdollisuus myöntää hakijalle erivapaus.

Maanpuolustuskorkeakoulusta annettua lakia olisi samalla ehdotettu muutettavaksi siten, että upseerin virkaan johtaviin opintoihin olisi voitu valita vain Suomen kansalainen, jolla ei ole muun valtion kansalaisuutta. Myös tähän sääntelyyn olisi liittynyt erivapausmahdollisuus.

Hallituksen esitysluonnoksesta pyydettiin lausunto seuraavilta tahoilta: tasavallan presidentin kanslia, valtioneuvoston kanslia, ulkoministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, oikeuskanslerin virasto, eduskunnan oikeusasiamies, yhdenvertaisuusvaltuutettu, ihmisoikeuskeskus, Korkein hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Poliisihallitus, Suojelupoliisi, Keskusrikospoliisi, Maahanmuuttovirasto, Vä-

estörekisterikeskus, Pääesikunta, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Maanpuolustuksen henkilökuntaliitto MPHL ry, Maanpuolustuksen teknisten toimihenkilöiden liitto MTTL ry, Puolustusvoimien diplomi-insinöörit ry, Maanpuolustuksen insinöörit ry, Sähköalojen ammattiliitto ry, Metallityöväen liitto ry, Palkansaajajärjestö Pardia, Päälystöliitto ry, Suomen Konepäälystöliitto SKL ry, Upseeriliitto ry, Aliupseeriliitto ry ja Suomiseura. Lausuntopyyntö julkaistiin myös puolustusministeriön kotisivuilla www.defmin.fi.

Lausunnon antoivat seuraavat tahot: ulkoministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriö, valtiovarainministeriö, oikeuskanslerin virasto, eduskunnan oikeusasiamies, yhdenvertaisuusvaltuutettu, ihmisoikeuskeskus, Korkein hallinto-oikeus, Poliisihallitus, Suojelupoliisi, Keskusrikospoliisi, Maahanmuuttovirasto, Väestörekisterikeskus, Pääesikunta, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Maanpuolustuksen teknisten toimihenkilöiden liitto MTTL ry, Puolustusvoimien diplomi-insinöörit ry, Maanpuolustuksen insinöörit ry, Päälystöliitto ry, Upseeriliitto ry ja Aliupseeriliitto ry.

Eduskunnan oikeusasiamies esitti, että sotilasviroista eriteltäisiin yksilökohtaisesti ne virat, joiden edellyttämät tehtävät edellyttävät ainoastaan Suomen kansalaisuutta. Sotilasvirkojen virkarakenne ja puolustusvoimista annetun lain mukainen siirtymisvelvollisuus huomioon ottaen tällainen yksilöiminen on käytännössä mahdotonta. Sotilasviran erityinen luonne kansallisen turvallisuuden takaajana edellyttää, että henkilö on luotettava, painostuksesta vapaa, riippumaton ja ehdottoman lojaali Suomen valtiota kohtaan. Sotilasvirassa toimivat pääsevät tehtävissään kansallisen turvallisuuden kannalta kriittisiin tietoihin ja voivat toimillaan aiheuttaa vahinkoa kansalliselle turvallisuudelle. Sotilasvirkaan ei voida valita henkilöä, jolla on jo lähtökohtaisesti korkea riski joutua kaksoiskansalaisuutensa vuoksi ulkopuolisen painostuksen alaiseksi esimerkiksi perhesuhteidensa kautta.

Valtiovarainministeriö totesi lausunnossaan, ettei vielä ole käytettävissä selvitystä siitä, miten uudistus on vaikuttanut ulkomaansidonnaisuuksien selvittämiseen ja sidonnaisuuksia omaavien henkilöiden rekrytointiin. Turvallisuusselvityslainsäädännön uudistamisen tosiasiallisia vaikutuksia olisi valtiovarainministeriön mukaan hyvä voida arvioida ennen uudenlaisten säännösten esittämistä.

Oikeusministeriön lausunnon mukaan hallituksen esityksessä on syytä nykyistä täsmällisemmin perustella ehdotusten tarpeellisuutta ja oikeasuhtaisuutta erityisesti suhteessa muihin käytettävissä oleviin keinoihin, kuten lakisääteisiin sidonnaisuusilmoituksiin ja turvallisuusselvitysten tekemiseen. Ehdotusten hyväksyttävyydestä yhdenvertaisuutta ja syrjäntäkieltoa koskevan kotimaisen ja eurooppalaisen sääntelyn kannalta voidaan esittää perusteltuja epäilyjä.

Edelleen oikeuskanslerin viraston lausunnon mukaan esityksessä olisi syytä arvioida, miksi näillä lainmuutoksilla [turvallisuusselvityslaki] käyttöön otettuja keinoja ei katsota riittäviksi esityksessä tavoiteltujen päämäärien kannalta.

Turvallisuusselvityslainsäädännön kehittäminen on ollut perusteltua ja tukenut osaltaan samoja tavoitteita, joihin esitysluonnosta valmisteltaessa on pyritty. Kansallisten etujen suojaaminen edellyttää erilaisia toimenpiteitä, jotka voivat täydentää toisiaan.

Oikeusministeriön mukaan jatkovalmistelussa on syytä nykyistä tarkemmin arvioida ehdotettuja säännöksiä Suomen kansainvälisoikeudellisten velvollisuuksien kannalta.

Oikeuskanslerin virasto on todennut, että esityksessä selostetaan muun muassa YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen määräyksiä oikeudesta päästä

julkisiin virkoihin (s. 10). Esityksestä puuttuu kuitenkin arvio siitä, onko ehdotuksen mukainen kansalaisuutta koskeva vaatimus sopusoinnussa yleissopimuksen määräysten kanssa. Valtion virkamieslain kansalaisuutta koskevien, 1.1.2018 voimaan tulleiden säännösten valmistelussa pidettiin YK:n yleissopimuksen kannalta ongelmallisena ratkaisuvaihtoehtoa, jonka mukaan Suomen kansalaisen oikeutta yleisesti päästä julkisiin virkoihin rajoitettaisiin pelkästään sillä perusteella, että hänellä on toisenkin valtion kansalaisuus (valtiovarainministeriön julkaisu 26/2015 s. 31).

Valtion virkamieslain kansalaisuutta koskevien säännösten valmistelussa oli esillä myös vaihtoehto, jonka mukaan laissa yksilöityihin valtion virkoihin voitaisiin nimittää vain Suomen kansalainen, jolla ei ole muuta kansalaisuutta. Tämän vaihtoehdon katsottiin olevan ristiriidassa kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen kanssa (valtiovarainministeriön julkaisu 26/2015 s. 37-38). Eurooppalaisen yleissopimuksen 17 artiklan mukaan sopimusvaltion kansalaisilla, jolla on jonkin toisen valtion kansalaisuus, on sen sopimusvaltion alueella, jossa he asuvat, samat oikeudet ja velvollisuudet kuin tämän sopimusvaltion muilla kansalaisilla (SopS 93/2008). Esityksessä olisi näin ollen välttämätöntä arvioida ehdotusten suhdetta myös eurooppalaiseen yleissopimukseen.

Kansainvälisten sopimusvelvoitteiden valossa kaksoiskansalaisuuden kieltö näyttyy jossain määrin ongelmallisena. On kuitenkin huomattava, että on EU-valtioitakin, joissa kansalaisuuden saadakseen on luovuttava toisesta kansalaisuudesta. Täysin torjuvasti kieltoon ei siis suhtauduta.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen lausunnon mukaan perustuslakivaliokunnan perustuslain 6 §:n tulkintakäytäntö huomioon ottaen on olemassa hyväksyttävät perusteet sille, että puolustushallinnon sotilasviroissa voidaan edellyttää Suomen kansalaisuutta. Sen sijaa esityksessä ei ole esitetty perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita sille, että Suomen kansalaiset voitaisiin asettaa eri asemaan nyt ehdotetulla tavalla.

Lausuntokierroksen jälkeen lisättiin perusteluja sotilasvirkojen erityisestä luonteesta.

Oikeuskanslerin viraston lausunnon mukaan erivapautta virkoihin ja opintoihin koskevia säännöksiä olisi perusteltua täsmentää yksilöimällä erivapauden perusteina olevia erityiset syyt.

Aliupseeriliitto ry esitti, että erivapaudesta virkaan hyväksymisessä ja opiskelijavalinnassa päättäisi sama taho.

Sisäministeriö pyysi 12.3.2018 päivätyllä lausuntopyynnöllä 35 viranomaiselta, organisaatiolta ja järjestöltä kirjallisen lausunnon laaditusta hallituksen esityksen luonnoksesta. Lausunnon antoivat ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, oikeuskanslerin virasto, eduskunnan oikeusasiamies, yhdenvertaisuusvaltuutettu, sisäministeriön maahanmuutto-osasto, korkein hallinto-oikeus, Poliisihallitus, Suojelupoliisi, keskusrikospoliisi, Maahanmuuttovirasto, Väestörekisterikeskus, Päälystöliitto ry, Rajaturvallisuusunioni ry, Reserviläisliitto ry, Suomen Reserviupseeriliitto ry, Varusmiesliitto ry ja Kainuun rajavartiosto. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota samoihin seikkoihin kuin puolustusministeriössä laadittua esitystä koskevissa lausunnoissa. Lausunnot ovat luettavissa lyhentämättöminä valtioneuvoston hankerekisterin Internet-sivuilla.

Muutosehdotuksia käsiteltiin Sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon ministerityöryhmässä 26.10.2018. Valmistelua päädyttiin jatkamaan siten, että kaksoiskansalaisuuden kiellon ja erivapausmahdollisuuden sijaan sotilasviran kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin nimenomai-

sesti, ettei henkilöllä saa olla sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslain 3 §:n 1 momentin 9 a kohdassa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta. Edellytys koskisi sekä Puolustusvoimien että Rajavartiolaitoksen sotilasvirkoja. Sama vaatimus asetettaisiin Maanpuolustuskorkeakoulun opiskelija-valintoihin ja rajavartijan peruskurssille hyväksymiselle. Samalla päätettiin, että muutokset esitetään tehtäviksi samalla hallituksen esityksellä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

37 §. *Puolustusvoimien virkojen ja tehtävien kelpoisuusvaatimukset.* Puolustusvoimista annetun lain 37 §:n 2 momenttiin lisättäisiin, että Puolustusvoimien sotilasvirkaan nimitettävältä vaaditaan, ettei hänellä ole sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslain (726/2014) 3 §:n 1 momentin 9 a kohdassa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Puolustusvoimissa.

Turvallisuusselvityslain 3 §:n 9 a) kohdan mukaan ulkomaansidonnaisuuksilla tarkoitetaan selvityksen kohteen selvityksentekohetken ja aikaisempia kansalaisuuksia, toimimista toisen valtion palveluksessa, osallistumista elinkeinotoimintaan toisessa valtiossa, hänen toisessa valtiossa olevaa varallisuuttaan, hänen läheisiään, jotka ovat toisen valtion kansalaisia, hänen jatkuvia ja kiinteitä yhteyksiään toisen valtion kansalaisiin sekä hänen muita sidonnaisuuksiinsa toiseen valtioon tai sen kansalaisiin ja yhteisöihin.

Muutoksella säädettäisiin viranhoitoa vaarantavien ulkomaansidonnaisuuksien kielto osaksi Puolustusvoimien sotilasviran kelpoisuusvaatimuksia.

Ulkomaansidonnaisuuksien arvioinnissa tulee ottaa huomioon samoja seikkoja kuin 1.1.2018 voimaan tulleen turvallisuusselvityslain muutoksen esitöissä (HE 70/2017 vp) on kuvattu. Arvioinnissa olisi otettava huomioon esimerkiksi selvityksen perusteena oleva tehtävä, ulkomaansidonnaisuuksien luonne, kesto ja jatkuvuus, joiden perusteella arvioidaan ulkomaansidonnaisuuksista aiheutuvaa turvallisuusriskiä. Kysymys on tapauskohtaisesta kokonaisharkinnasta.

Säännöksessä mainittaisiin ulkomaansidonnaisuuksista erityisesti toisen valtion kansalaisuus. Henkilöllä voi olla yhden tai useamman toisen valtion kansalaisuus, joka on syntynyt toisen vanhemman kotimaan lainsäädännön perusteella taikka avioliiton tai syntymävaltion johdosta. Kansalaisuus voidaan saada myös hyväksymismenettelyn kautta.

Kansalaisuutta koskevat tiedot eivät ole sotilasvirkaan nimittämistä harkittaessa painoarvoltaan aina samanlaisia. Luotettavuuden arvioinnissa olennaista on se, onko todennäköistä, että ulkomaansidonnaisuus altistaa selvityksen kohteen epäasialliselle vaikuttamiselle. Tämä puolestaan merkitsee sitä, että kaksoiskansalaisuuden vaikutus voi vaihdella sen mukaan, minkä valtion kansalaisuudesta on kysymys.

Euroopan unionin turvallisuussäännöissä edellytetyn ulkomaansidonnaisuuksien selvittämisen ulkopuolelle jätetään EU-kansalaisuus eli tilanteet, joissa henkilöllä on toisen jäsenmaan kansalaisuus. Tämä lähtökohta tulisi pääsääntöisesti ottaa huomioon myös harkittaessa kelpoisuutta sotilasvirkaan. Muutoinkin on selvää, että tilanteissa, joissa henkilön toinen kansalaisuus on sellaisen valtion kansalaisuus, joka on demokraattinen oikeusvaltio, kaksoiskansalaisuudella yksistään ei vahvan pääsäännön mukaan olisi yleensä merkitystä. Merkitystä voi olla myös sillä, tunnustaako toinen valtio kaksoiskansalaisuuden vai ei ja minkälaisia sellaisia velvoitteita toisen valtion kansalaisuudesta aiheutuu, jotka voivat olla ristiriidassa selvityksen kohteen tehtävien kanssa Suomessa.

Ulkomaansidonnaisuuksiin kuuluu myös se, että henkilön läheinen on toisen valtion kansalainen tai että hänellä on jatkuva ja kiinteä yhteys toisen valtion kansalaiseen. Se, että selvityksen kohteen läheinen on toisen valtion kansalainen, voi arvioinnissa olla merkityksellistä erityisesti silloin, kun läheinen voi olla suojaaton sellaisia toimijoita vastaan, joiden tarkoitusperät voivat muodostaa riskin Suomen turvallisuuseduille ja jotka voivat esimerkiksi kiristämällä, uhkaamalla tai muutoin epäasiallisesti vaikuttaa selvityksen kohteeseen.

Riippumattomuus ei välttämättä liity henkilön henkilökohtaisiin ominaisuuksiin eikä arvioinnissa siten ole kysymys hänen henkilökohtaisista ominaisuuksistaan tai henkilöstä sinänsä, vaan enemmänkin hänen olosuhteistaan ja tilanteestaan. Ulkomaansidonnaisuudet tulee ottaa huomioon myös asianomaisen oman aseman ja suojaamisen kannalta. Näkökulma liittyy ajatukseen henkilön joutumisesta omasta toiminnastaan riippumatta eturistiriitatilanteeseen, jossa hänen läheisiään uhataan väkivallalla tai henkilöä muutoin painostetaan toimimaan työtehtäviinsä liittyvien velvollisuuksiensa vastaisesti.

Säännökseen ei ehdoteta sisällytettäväksi mainintaa seuraamuksista, jos henkilö valintamenettelyn aikana antaa Puolustusvoimille tietoisesti puutteellisia tai virheellisiä tietoja ulkomaansidonnaisuuksistaan kuten kansalaisuudestaan taikka salaa toisen tai useamman muun kuin Suomen kansalaisuutensa. Jos henkilö on nimitetty virkaan tai virkasuhteeseen ja myöhemmin paljastuu, että hän on johtanut viranomaisista harhaan, asia on ratkaistava virkamiesoikeudellisten säännösten nojalla kuten nykyisinkin. Seuraamuksena voi olla esimerkiksi virkasuhteen purkaminen koeaikana tai irtisanominen.

Samassa yhteydessä muutettaisiin pykälän asetuksenantovaltuutta. Nykyisen säännöksen mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä Puolustusvoimien virkojen ja tehtävien erityisistä kelpoisuusvaatimuksista, kuten koulutuksesta, kokemuksesta sekä esimiestehtävässä edellytettävästä johtamistaidosta. Esimerkkiluetteloja ei käytetä säädöksissä. Valtuus olisi riittävän selkeä ja tarkkarajainen ilman esimerkkiluetteloakin.

1.2 Laki Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain muuttamisesta

16 §. *Kelpoisuus korkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin sekä upseerin virkaan johtaviin opintoihin asetettavat lisävaatimukset.* Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 16 §:n 3 momenttia muutettaisiin siten, että upseerin virkaan johtaviin opintoihin otettavalta vaadittaisiin, että hän on Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen tehtävissä edellytettävällä tavalla nuhteeton ja muutoinkin luotettava, jolla ei ole sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslain 3 §:n 1 momentin 9 a kohdassa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Puolustusvoimissa tai Rajavartiolaitoksessa. Tällä varmistettaisiin, että Maanpuolustuskorkeakoulun opiskelijoiksi ei valita henkilöitä, joiden ulkomaansidonnaisuudet voivat myöhemmin estää nimittämisen niihin tehtäviin, joihin koulutus tähtää. Ulkomaansidonnaisuuksien merkitystä ja arviointia on kuvattu edellä puolustusvoimista annetun lain 37 §:n muutosehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Säännökseen ei ehdoteta sisällytettäväksi mainintaa seuraamuksista, jos henkilö upseerin virkaan johtavia opintoja koskevan valintamenettelyn aikana antaa Puolustusvoimille tietoisesti puutteellisia tai virheellisiä tietoja kansalaisuudestaan taikka salaa toisen tai useamman muun kuin Suomen kansalaisuutensa. Jos henkilö on valittu koulutukseen, asiaan sovelletaan Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 27 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisia opiskeluoikeuden menettämistä koskevia säännöksiä.

Pykälän 3 momentin kohtien numerointi muutettaisiin samalla siten, että 3 a kohta muuttuisi 4 kohdaksi ja samalla nykyinen 4 kohta 5 kohdaksi.

Pykälän 4 momenttiin tehtäisiin tekninen korjaus 3 momentin numeroinnin muuttumisen johdosta siten, että viittaisiin 4 kohdan sijasta 5 kohtaan.

1.3 Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain muuttamisesta

10 §. *Rajavartiolaitoksen virkojen yleiset kelpoisuusvaatimukset.* Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi vastaava kelpoisuusvaatimus kuin Puolustusvoimien sotilasvirkaan. Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan nimitettävältä vaadittaisiin, ettei hänellä ole sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslain 3 §:n 1 momentin 9 a kohdassa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voisi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Rajavartiolaitoksessa.

Säännökseen ei ehdoteta sisällytettäväksi mainintaa seuraamuksista, jos henkilö valintamenettelyn aikana antaa Rajavartiolaitokselle tietoisesti puutteellisia tai virheellisiä tietoja ulkomaansidonnaisuuksistaan kuten kansalaisuudestaan taikka salaa toisen tai useamman muun kuin Suomen kansalaisuutensa. Jos henkilö on nimitetty virkaan tai virkasuhteeseen ja myöhemmin paljastuu, että hän on johtanut viranomaista harhaan, asia on ratkaistava virkamiesoikeudellisten säännösten nojalla kuten nykyisinkin. Seuraamuksena voi olla esimerkiksi virkasuhteen purkaminen koeaikana tai irtisanominen.

26 §. *Rajavartijan peruskurssille valitseminen.* Pykälän 1 momentin 3 a kohtaan ehdotetaan lisättäväksi vastaava edellytys kuin Maanpuolustuskorkeakoulun upseerin virkaan valittavien osalta. Rajavartijan peruskurssille valittavalta edellytettäisiin, ettei hänellä ole sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslain 3 §:n 1 momentin 9 a kohdassa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voisi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Rajavartiolaitoksessa. Tämä vastaisi samaa kuin vaaditaan Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan nimitettävältä. Lisäksi 3 a kohdan sanamuotoon tehtäisiin tekninen korjaus, jolla kohdan viimeinen lause luotettavuudesta siirrettäisiin kohdan ensimmäiseen lauseeseen.

Säännökseen ei ehdoteta sisällytettäväksi mainintaa seuraamuksista, jos henkilö valintamenettelyn aikana antaa Rajavartiolaitokselle tietoisesti puutteellisia tai virheellisiä tietoja kansalaisuudestaan taikka salaa toisen tai useamman muun kuin Suomen kansalaisuutensa. Jos henkilö on valittu koulutukseen, asiaan sovelletaan Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 28 §:n mukaisia opiskeluoikeuden menettämistä koskevia säännöksiä.

Samalla ajanmukaistettaisiin 5 momenttiin lain nimike eli turvallisuusselvityksistä annetun lain on kumonnut turvallisuusselvityslaki. Samalla poistettaisiin siitä myös vanhentunut säädöskokoelmanumero. Ajantasainen säädöskokoelmanumero olisi 10 §:n 2 momentissa.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan vuoden 2019 aikana.

Puolustusvoimista annetun lain muutoksen voimaan tullessa Puolustusvoimien sotilasvirkaan nimitettynä oleva olisi edelleen kelpoinen virkaansa. Upseerin virkaan johtavia opintoja suo-

rittamaan valittu, opintoja suorittava tai opinnot jo suorittanut olisi kelpoinen upseerin virkaan.

Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain muutoksen voimaan tullessa upseerin virkaan johtavia opintoja jo suorittavaan sovellettaisiin lain voimaantullessa voimassa olleita säännöksiä. Lakia sovellettaisiin niihin opiskelijavalintoihin, jotka tehdään lain voimaantultua.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain muutoksen voimaan tullessa Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan nimitettyä oleva olisi edelleen kelpoinen virkaansa. Lisäksi lain voimaan tullessa upseerin opintoihin tai rajavartijan peruskurssille valittu, opintoja suorittava tai opinnot jo suorittanut olisi kelpoinen Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Suomen perustuslain 6 §:n 1 momentissa säädetään, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tällä yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42).

Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Toisaalta lainsäädännöllä on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi (PeVL 38/2006, s. 2). Perustuslakivaliokunta onkin vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 2/2011 vp, s. 2, PeVL 64/2010 vp s. 2).

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilön liittyvän syyn perusteella. Kuten ilmaisusta ”muu henkilöön liittyvä syy” ilmenee, kiellettyjen erotteluperusteiden luettelo ei ole tyhjentävä. Kansalaisuus on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan yksi kohdassa tarkoitettu erotteluperuste (PeVL 26/2010 vp, s. 2, PeVL 13/2009 vp, s. 2, PeVL 11/2009 vp, s. 7).

Syrjintäkieltösäännöksellä ei ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on erottelun hyväksyttävyyden lisäksi kiinnitetty huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 23/2012 vp, s. 2, PeVL 60/2010 vp, s. 3).

Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muuten suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttavin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (PeVL 5/2009 vp, s. 3, PeVL 8/2006 vp).

Perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Sanonnalla ”määrätty” julkinen virka tai tehtävä on ilmaistu periaate, jonka mukaan kansalaisuusvaatimuksia tulisi asettaa

HE 252/2018 vp

vain rajoitetusti ja perustellusta syystä. (HE 1/1998 vp, s. 180). Perustuslakia säädettäessä Suomen lainsäädännössä ei ollut säädetty kaksoiskansalaisuudesta eli 125 §:n 1 momentti tarkoitti yksinomaan Suomen kansalaisuutta. Edellytys oli siis perustuslain mukainen.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että kansalaisuusvaatimus voidaan säätää kelpoisuusehdoksi sellaiseen virkaan, johon kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttämistä (mm. PeVL 38/2013 vp, PeVL 19/2005 vp ja PeVL 28/2004 vp). Julkisen vallan käytön ydinalueeseen kuuluvat esimerkiksi poliisitoimi, tuomioistuinlaitoksen lainkäyttötoiminta, ulosototoimi ja verotus sekä viranomaisen oikeus määrätä ulkopuolisille virallisia seuraamuksia (esim. uhkasakko). Julkisen vallan alaa ei voida kuitenkaan tyhjentävästi määritellä (HE 1/1998 vp, s. 74/II).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä merkittävää julkisen vallan käyttämistä on katsottu kuuluvan muun muassa seuraaviin virkoihin: tuomarin virka (PeVL 13/1999 vp), poliisimiehen virka (PeVL 28/2004 vp, PeVL 38/2013 vp) ja rajavartiolaitoksen virka (PeVL 19/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt hyväksyttävänä säätää kansalaisuusvaatimus myös poliisimiehen virkaan ja rajavartiolaitoksen virkaan koulutettaville (PeVL 28/2004 vp, PeVL 10/2005 vp). Perustuslakivaliokunta perusteli Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen upseerien tehtävään koulutettaville asetettavaksi ehdotetun kansalaisuusvaatimuksen hyväksyttävyyttä nimenomaan näiden tehtävien merkityksellisyydellä kansakunnan yleisen turvallisuuden kannalta (PeVL 31/2008 vp).

On selvää, että valtion virkojen yleisissä kelpoisuusvaatimuksissa tulee pyrkiä yhtenäisyyteen. Poikkeukset tulee rajata välttämättömään ja niiden tulee olla eri hallinnonalojen osalta yhdenmukaiset. Puolustusvoimien sotilasvirkojen osuus kaikista valtion viroista on suhteellisen vähäinen, valtion budjettitalouden virastoissa työskentelevistä noin 73 000 henkilöstä 8000 palvelee Puolustusvoimien sotilasvirassa. Rajavartiolaitoksen sotilasvirassa palvelee noin 2500 henkilöä.

Yleisperustelujen luvussa 2.1. on kuvattu muuta asiaan liittyvää lainsäädäntöä kuten turvallisuusselvityslakiin ja virkamieslakiin tehtyjä tuoreita muutoksia ulkomaansidonnaisuuksien huomioon ottamisesta. Nämä muutokset ovat olleet tarpeellisia, mutta eivät sotilasvirkojen osalta riittäviä.

Sotilasviran erityinen luonne kansallisen turvallisuuden takaajana edellyttää, että henkilö on luotettava, painostuksesta vapaa, riippumaton ja ehdottoman lojaali Suomen valtiota kohtaan. Sotilasvirassa toimivat pääsevät tehtävissään kansallisen turvallisuuden kannalta kriittisiin tietoihin ja voivat toimillaan aiheuttaa vahinkoa kansalliselle turvallisuudelle. Sotilasvirkaan ei voida valita henkilöä, jolla on jo lähtökohtaisesti korkea riski joutua ulkomaansidonnaisuuksiensa vuoksi ulkopuolisen painostuksen alaiseksi vaikkapa perhesuhteidensa kautta. Tätä edellyttää kansallisen turvallisuuden ohella myös henkilön oma oikeusturva.

Suhteellisuusperiaatteen kannalta on huomionarvoista, että esityksen mukaan ulkomaansidonnaisuuksia tulisi arvioida yksilöllisesti ja kokonaisvaltaisesti kulloisenkin viran erityispiirteet ja vaatimukset huomioiden. Esimerkiksi ehdotetussa sääntelyssä nimenomaan mainittua toisen valtion kansalaisuutta koskevat tiedot eivät ole sotilasvirkaan nimittämistä tai näihin tehtäviin valmistavan oppilaitoksen opiskelijavalintaa harkittaessa painoarvoltaan aina samanlaisia. Luotettavuuden arvioinnissa olennaista on se, onko todennäköistä, että ulkomaansidonnaisuus altistaa selvityksen kohteen epäasialliselle vaikuttamiselle. Ulkomaansidonnaisuudet tulisi ottaa huomioon myös asianomaisen oman aseman ja suojaamisen kannalta. Henkilö voisi edellä puolustusvoimista annetun lain 37 §:n muutosehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa

tarkemmin kuvatulla tavalla joutua omasta toiminnastaan riippumatta eturistiriitatilanteeseen, jossa häntä painostetaan toimimaan työtehtäviinsä liittyvien velvollisuuksiensa vastaisesti.

Kelpoisuusvaatimus rajoitettaisiin koskemaan ainoastaan sotilasvirkoja ja näihin tehtäviin valmistavien oppilaitosten opiskelijoita edellä kuvattujen sotilasvirkojen erityispiirteiden vuoksi. Kelpoisuusvaatimuksen soveltamiskohde olisi näin ollen määritelty perustuslain edellyttämällä tavalla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Näin ollen katsotaan, että sotilasvirkojen osalta on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää suhteellisuus- ja oikeasuhtaisuusperiaatteetkin huomioon ottaen edellyttää, ettei sotilasvirkaan nimitettävällä tai sotilasvirkaan opiskelevaksi valittavalla ole viran hoitoa vaarantavia ulkomaansidonnaisuuksia kuten toisen valtion kansalaisuutta.

Hallituksen käsityksen mukaan esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä. On huomattava, että 1.1.2018 voimaan tullut turvallisuusselvityslain ulkomaansidonnaisuuksia koskeva muutos on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Tuolloin perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että sääntelylle on esitetty asianmukaiset ja hyväksyttävät perusteet, eivätkä ehdotetut ulkomaansidonnaisuuksia koskevat uudet turvallisuusselvityslain säännökset ole valtiosääntöoikeudellisesti muutoinkaan ongelmallisia (PeVL 33/2017 vp). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että henkilön ulkomaansidonnaisuuksia tulee arvioida yksilöllisesti ja kokonaisvaltaisesti kulloisenkin viran erityispiirteet ja vaatimukset huomioiden. Edellä esitetyin perustein voidaan katsoa, että kaikkien sotilasvirkojen erityispiirteet ja vaatimukset edellyttävät, ettei henkilöllä ole viranhoitoa vaarantavia ulkomaansidonnaisuuksia. Koska esitys kuitenkin sisältää perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisiä asioita, hallitus pitää tarkoituksenmukaisena, että eduskunta pyytää esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

puolustusvoimista annetun lain 37 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 37 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 262/2014, seuraavasti:

37 §

Puolustusvoimien virkojen ja tehtävien kelpoisuusvaatimukset

Sen lisäksi, mitä yleisestä kelpoisuudesta valtion virkaan muualla laissa säädetään, Puolustusvoimien virkaan nimitettävältä vaaditaan tehtävien edellyttämää luotettavuutta.

Puolustusvoimien sotilasvirkaan nimitettävältä vaaditaan myös, että hän on suorittanut Suomen Puolustusvoimissa tai Rajavartiolaitoksessa joko asevelvollisuuden aseellisessa palveluksessa tai naisten vapaaehtoisen asepalveluksen ja että hän on terveydeltään ja fyysiseltä kunnoltaan virkaan sopiva. Lisäksi Puolustusvoimien sotilasvirkaan nimitettävältä vaaditaan, ettei hänellä ole sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslain 3 §:n 1 momentin 9 a kohdassa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Puolustusvoimissa.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä Puolustusvoimien virkojen ja tehtävien erityisistä kelpoisuusvaatimuksista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa Puolustusvoimien sotilasvirkaan nimitettynä oleva on edelleen kelpoinen virkaansa.

Tämän lain voimaan tullessa upseerin virkaan johtavia opintoja suorittamaan valittuna oleva, opintoja suorittava ja opinnot jo suorittanut ovat kelpoisia upseerin virkaan.

2.

Laki

Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 16 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain (1121/2008) 16 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 950/2017, seuraavasti:

16 §

Kelpoisuus korkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin sekä upseerin virkaan johtaviin opintoihin asetettavat lisävaatimukset

Kelpoinen opiskelijaksi sotatieteellisiin opintoihin, jotka johtavat pelkästään alempaan tai sekä alempaan että ylempään korkeakoulututkintoon, on henkilö, joka on suorittanut ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetussa laissa (672/2005) tarkoitetun tutkinnon tai saanut ulkomaisen koulutuksen, joka asianomaisessa maassa antaa kelpoisuuden vastaaviin korkeakouluopintoihin tai jolla Maanpuolustuskorkeakoulu toteaa muutoin olevan opintoja varten vastaavat tiedot ja valmiudet.

Kelpoinen opiskelijaksi sotatieteellisiin opintoihin, jotka johtavat pelkästään ylempään korkeakoulututkintoon, on henkilö, joka on suorittanut soveltuvan alemman korkeakoulututkinnon, soveltuvan ammattikorkeakoulututkinnon tai soveltuvan ulkomaisen koulutuksen, joka asianomaisessa maassa antaa kelpoisuuden vastaaviin korkeakouluopintoihin taikka jolla Maanpuolustuskorkeakoulu toteaa muutoin olevan opintoja varten riittävät tiedot ja valmiudet.

Upseerin virkaan johtaviin opintoihin otettavalta vaaditaan lisäksi, että hän on:

- 1) Suomen kansalainen;
- 2) ennen opintojen aloittamista saanut reservin upseerin koulutuksen;
- 3) terveydentilaltaan ja muutoin Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen tehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta sopiva;
- 4) Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen tehtävissä edellytettävällä tavalla nuhteeton ja muutoinkin luotettava henkilö, jolla ei ole sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslain 3 §:n 1 momentin 9 a kohdassa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Puolustusvoimissa tai Rajavartiolaitoksessa eikä muitakaan sidonnaisuuksia, jotka vaarantavat tehtävien asianmukaista ja riippumatonta hoitamista;
- 5) enintään 26-vuotias, lentäjäksi koulutettava kuitenkin enintään 23-vuotias.

HE 252/2018 vp

Maanpuolustuskorkeakoulun rehtori voi muualla aikaisemmin suoritettun tutkinnon tai muiden opintojen vuoksi taikka muusta vastaavasta erityisestä syystä myöntää poikkeuksen 3 momentin 5 kohdassa säädetystä vaatimuksesta.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 _____.

Tämän lain voimaan tullessa upseerin virkaan johtavia opintoja jo suoritetaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Lakia sovelletaan niihin opiskelija-valintoihin, jotka tehdään lain voimaantultua.

3.

Laki

rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 10 ja 26 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 10 §:n 2 momentti ja 26 §:n 1 momentin 3 a kohta ja 5 momentti, sellaisena kuin niistä on 26 §:n 1 momentin 3 a kohta laissa 951/2017, seuraavasti:

10 §

Rajavartiolaitoksen virkojen yleiset kelpoisuusvaatimukset

Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan nimitettävältä vaaditaan, että hän on suorittanut Suomen puolustusvoimissa tai Rajavartiolaitoksessa joko asevelvollisuuden aseellisessa palveluksessa tai naisten vapaaehtoisen asepalveluksen ja että hän on terveydeltään ja ruumiilliselta kunnoltaan virkaan sopiva. Lisäksi Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan nimitettävältä vaaditaan, ettei hänellä ole sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslain (726/2014) 3 §:n 1 momentin 9 a kohdassa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Rajavartiolaitoksessa.

26 §

Rajavartijan peruskurssille valitseminen

Raja- ja merivartiokoulu valitsee opiskelijat rajavartijan peruskurssille. Peruskurssille voidaan hyväksyä valintakokeen läpäissyt henkilö, joka on:

3 a) Rajavartiolaitoksen tehtävissä edellytettävällä tavalla nuhteeton ja muutoinkin luotettava, jolla ei ole sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslain 3 §:n 1 momentin 9 a kohdassa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Rajavartiolaitoksessa eikä muitakaan sidonnaisuuksia, jotka vaarantavat tehtävien asianmukaista ja riippumatonta hoitamista;

Raja- ja merivartiokoulu pyytää rajavartijan peruskurssin opiskelijoiksi pyrkivistä turvallisuusselvityslain mukaisen turvallisuusselvityksen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan nimitettynä oleva on edelleen kelpoinen virkaansa.

Lisäksi lain voimaan tullessa upseerin opintoihin tai rajavartijan peruskurssille valittu, opin-toja suorittava tai opinnot jo suorittanut on kelpoinen Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan.

HE 252/2018 vp

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Puolustusministeri Jussi Niinistö

1.

Laki

puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 37 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 262/2014, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

37 §

Puolustusvoimien virkojen ja tehtävien kelpoisuusvaatimukset

Sen lisäksi, mitä yleisestä kelpoisuudesta valtion virkaan muualla laissa säädetään, puolustusvoimien virkaan nimitettävältä vaaditaan tehtävien edellyttämää luotettavuutta.

Puolustusvoimien sotilasvirkaan nimitettävältä vaaditaan myös, että hän on suorittanut Suomen puolustusvoimissa tai rajavartiolaitoksessa joko asevelvollisuuden aseellisessa palveluksessa tai naisten vapaaehtoisen asepalveluksen ja että hän on terveydeltään ja fyysiseltä kunnoltaan virkaan sopiva.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä puolustusvoimien virkojen ja tehtävien erityisistä kelpoisuusvaatimuksista, kuten koulutuksesta, kokemuksesta sekä esimiestehtävässä edellyttävästä johtamistaidosta.

Ehdotus

37 §

Puolustusvoimien virkojen ja tehtävien kelpoisuusvaatimukset

Sen lisäksi, mitä yleisestä kelpoisuudesta valtion virkaan muualla laissa säädetään, Puolustusvoimien virkaan nimitettävältä vaaditaan tehtävien edellyttämää luotettavuutta.

Puolustusvoimien sotilasvirkaan nimitettävältä vaaditaan myös, että hän on suorittanut Suomen Puolustusvoimissa tai Rajavartiolaitoksessa joko asevelvollisuuden aseellisessa palveluksessa tai naisten vapaaehtoisen asepalveluksen ja että hän on terveydeltään ja fyysiseltä kunnoltaan virkaan sopiva. *Lisäksi Puolustusvoimien sotilasvirkaan nimitettävältä vaaditaan, ettei hänellä ole sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuuselvityslain 3 §:n 1 momentin 9 a kohdassa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Puolustusvoimissa.*

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä Puolustusvoimien virkojen ja tehtävien erityisistä kelpoisuusvaatimuksista.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta

Voimassa oleva laki

Ehdotus

20 .

Tämän lain voimaan tullessa Puolustusvoimien sotilasvirkaan nimitettynä oleva on edelleen kelpoinen virkaansa.

Tämän lain voimaan tullessa upseerin virkaan johtavia opintoja suorittamaan valittuna oleva, opintoja suorittava ja opinnot jo suorittanut ovat kelpoisia upseerin virkaan.

2.

Laki**Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain (1121/2008) 16 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 950/2017, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

16 §

16 §

Kelpoisuus korkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin sekä upseerin virkaan johtaviin opintoihin asetettavat lisävaatimukset

Kelpoisuus korkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin sekä upseerin virkaan johtaviin opintoihin asetettavat lisävaatimukset

Kelpoinen opiskelijaksi sotatieteellisiin opintoihin, jotka johtavat pelkästään alempaan tai sekä alempaan että ylempään korkeakoulututkintoon, on henkilö, joka on suorittanut ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetussa laissa (672/2005) tarkoitetun tutkinnon tai saanut ulkomaisen koulutuksen, joka asianomaisessa maassa antaa kelpoisuuden vastaaviin korkeakouluopintoihin tai jolla Maanpuolustuskorkeakoulu toteaa muutoin olevan opintoja varten vastaavat tiedot ja valmiudet.

Kelpoinen opiskelijaksi sotatieteellisiin opintoihin, jotka johtavat pelkästään ylempään korkeakoulututkintoon, on henkilö, joka on suorittanut soveltuvan alemman korkeakoulututkinnon, soveltuvan ammattikorkeakoulututkinnon tai soveltuvan ulkomaisen koulutuksen, joka asianomaisessa maassa antaa kelpoisuuden vastaaviin korkeakouluopintoihin taikka jolla Maanpuolustuskorkeakoulu toteaa muutoin olevan opintoja varten riittävät tiedot ja valmiudet.

Upseerin virkaan johtaviin opintoihin otettavalta vaaditaan lisäksi, että henkilö on:

- 1) Suomen kansalainen;
- 2) ennen opintojen aloittamista saanut reservin upseerin koulutuksen;
- 3) terveydentilaltaan ja muutoin puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen tehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta sopiva;

Kelpoinen opiskelijaksi sotatieteellisiin opintoihin, jotka johtavat pelkästään alempaan tai sekä alempaan että ylempään korkeakoulututkintoon, on henkilö, joka on suorittanut ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetussa laissa (672/2005) tarkoitetun tutkinnon tai saanut ulkomaisen koulutuksen, joka asianomaisessa maassa antaa kelpoisuuden vastaaviin korkeakouluopintoihin tai jolla Maanpuolustuskorkeakoulu toteaa muutoin olevan opintoja varten vastaavat tiedot ja valmiudet.

Kelpoinen opiskelijaksi sotatieteellisiin opintoihin, jotka johtavat pelkästään ylempään korkeakoulututkintoon, on henkilö, joka on suorittanut soveltuvan alemman korkeakoulututkinnon, soveltuvan ammattikorkeakoulututkinnon tai soveltuvan ulkomaisen koulutuksen, joka asianomaisessa maassa antaa kelpoisuuden vastaaviin korkeakouluopintoihin taikka jolla Maanpuolustuskorkeakoulu toteaa muutoin olevan opintoja varten riittävät tiedot ja valmiudet.

Upseerin virkaan johtaviin opintoihin otettavalta vaaditaan lisäksi, että henkilö on:

- 1) Suomen kansalainen;
- 2) ennen opintojen aloittamista saanut reservin upseerin koulutuksen;
- 3) terveydentilaltaan ja muutoin Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen tehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta sopiva;

Voimassa oleva laki

3 a) puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen tehtävissä edellytettävällä tavalla nuhteeton ja että hänellä ei ole sellaisia sidonnaisuuksia, jotka vaarantavat tehtävien asianmukaista ja riippumatonta hoitamista, ja että hän on muutoinkin luotettava;

4) enintään 26-vuotias, lentäjäksi koulutettava kuitenkin enintään 23-vuotias.

Maanpuolustuskorkeakoulun rehtori voi muualla aikaisemmin suoritetun tutkinnon tai muiden opintojen vuoksi taikka muusta vastaavasta erityisestä syystä myöntää poikkeuksen 3 momentin 4 kohdassa säädetystä vaatimuksesta.

Ehdotus

4) Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen tehtävissä edellytettävällä tavalla nuhteeton ja muutoinkin luotettava henkilö, jolla ei ole sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslain 3 §:n 1 momentin 9 a kohdassa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Puolustusvoimissa tai Rajavartiolaitoksessa eikä muitakaan sidonnaisuuksia, jotka vaarantavat tehtävien asianmukaista ja riippumatonta hoitamista;

5) enintään 26-vuotias, lentäjäksi koulutettava kuitenkin enintään 23-vuotias.

Maanpuolustuskorkeakoulun rehtori voi muualla aikaisemmin suoritetun tutkinnon tai muiden opintojen vuoksi taikka muusta vastaavasta erityisestä syystä myöntää poikkeuksen 3 momentin 5 kohdassa säädetystä vaatimuksesta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa upseerin virkaan johtavia opintoja jo suoritettavaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Lakia sovelletaan niihin opiskelijavalintoihin, jotka tehdään lain voimaantultua.

3.

Laki**rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 10 ja 26 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 10 §:n 2 momentti ja 26 §:n 1 momentin 3 a kohta ja 5 momentti, sellaisena kuin niistä on 26 §:n 1 momentin 3 a kohta laissa 951/2017, seuraavasti:

<i>Voimassa oleva laki</i>	<i>Ehdotus</i>
10 §	10 §
<i>Rajavartiolaitoksen virkojen yleiset kelpoisuusvaatimukset</i>	<i>Rajavartiolaitoksen virkojen yleiset kelpoisuusvaatimukset</i>
-----	-----
Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan nimitettävältä vaaditaan, että hän on suorittanut Suomen puolustusvoimissa tai rajavartiolaitoksessa joko asevelvollisuuden aseellisessa palveluksessa tai naisten vapaaehtoisen asepalveluksen ja että hän on terveydeltään ja ruumiilliselta kunnoltaan virkaan sopiva.	Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan nimitettävältä vaaditaan, että hän on suorittanut Suomen puolustusvoimissa tai Rajavartiolaitoksessa joko asevelvollisuuden aseellisessa palveluksessa tai naisten vapaaehtoisen asepalveluksen ja että hän on terveydeltään ja ruumiilliselta kunnoltaan virkaan sopiva. <i>Lisäksi Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan nimitettävältä vaaditaan, ettei hänellä ole sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslain (726/2014) 3 §:n 1 momentin 9 a kohdassa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Rajavartiolaitoksessa.</i>
-----	-----
26 §	26 §
<i>Rajavartijan peruskurssille valitseminen</i>	<i>Rajavartijan peruskurssille valitseminen</i>
Raja- ja merivartiokoulu valitsee opiskelijat rajavartijan peruskurssille. Peruskurssille voidaan hyväksyä valintakokeen läpäissyt henkilö, joka on:	Raja- ja merivartiokoulu valitsee opiskelijat rajavartijan peruskurssille. Peruskurssille voidaan hyväksyä valintakokeen läpäissyt henkilö, joka on:
-----	-----
3 a) rajavartiolaitoksen tehtävissä edellytettävällä tavalla nuhteeton, jolla ei ole sellaisia sidonnaisuuksia, jotka vaarantavat teh-	3 a) Rajavartiolaitoksen tehtävissä edellytettävällä tavalla nuhteeton ja muutoinkin luotettava, jolla ei ole <i>sellaista toisen valtion</i>

HE 252/2018 vp

Voimassa oleva laki

tävien asianmukaista ja riippumatonta hoitamista, ja joka on muutoinkin luotettava;

Raja- ja merivartiokoulu pyytää rajavartijan peruskurssin opiskelijoiksi pyrkivistä turvallisuusselvityksistä (177/2002) annetun lain mukaisen turvallisuusselvityksen.

Ehdotus

kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslain 3 §:n 1 momentin 9 a kohdassa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Rajavartiolaitoksessa eikä mitään sidonnaisuuksia, jotka vaarantavat tehtävien asianmukaista ja riippumatonta hoitamista;

Raja- ja merivartiokoulu pyytää rajavartijan peruskurssin opiskelijoiksi pyrkivistä turvallisuusselvityslain mukaisen turvallisuusselvityksen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Tämän lain voimaan tullessa Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan nimitettynä oleva on edelleen kelpoinen virkaansa.

Lisäksi lain voimaan tullessa upseerin opintoihin tai rajavartijan peruskurssille valittu, opintoja suorittava tai opinnot jo suorittanut on kelpoinen Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan.
